

임금체불 해결을 위한 제도적 개선방안

김 근 주*

I. 머리말

일반적으로 ‘임금체불’이란 회사가 근로자에게 근로의 대가인 급여를 지급하기로 한 날(월급일)에 이를 지급하지 않은 경우를 말한다(좁은 의미에서의 임금체불). 그러나 법적으로 ‘임금체불’이란 사업주가 근로자에게 임금 등 금품에 관하여 법에서 정한 원칙에 위반하여 지급하는 경우도 포괄한다.¹⁾ 「근로기준법」을 중심으로 노동관계법령에서는 임금지급에 관한 원칙들을 규정하고 있는데, 대표적으로 「근로기준법」 제43조(임금지급)에서는 임금에 관하여 ① 통화(通貨) 지급, ② 직접 지급, ③ 전액 지급, ④ 정기 지급의 4가지 원칙을 제시하고 있으며, 「근로기준법」 제36에서는 근로자의 퇴직 등의 지급 사유가 발생한 경우 14일 이내의 임금 등을 지급하도록 하고 있다.²⁾ 이러한 규정들에 따르면 ‘임금체불’이란 임금지급에 관한 법원칙들에 대한 사업주의 위반을 포괄하는 것으로 볼 수 있다(넓은 의미에서의 임금체불). 임금은 근로자 및 부양자의 기본적인 생활을 유지할 수 있게 하는 생계수단이므로, 이에 관한 문제가 발생하는 경우 근로자와 그 부양자들의 생계가 위협을 받게 된다. 이러한 점을 감안하여 임금체불에 대한 제도들에서는 다양한 사업주의 의무 규정을 두고, 이를 위반하는 경우 형사처벌 등을 통한 ‘엄격 규제’라는 제도적 틀을 갖추고 있다.³⁾

* 한국노동연구원 부연구위원(keunju@kli.re.kr).

- 1) 임금체불은 근로계약상의 임금지급 의무에 관한 것이지만, 다른 근로계약상의 의무와 달리 의무 주체는 넓은 의미의 사용자(사업주 또는 사업경영 담당자, 그 밖에 근로자에 관한 사항에 대하여 사업주를 위하여 행위하는 자; 「근로기준법」 제2조 1항 2호)라기보다는 사업주로 국한하여 보는 것이 타당하다.
- 2) 이 외에도 「근로자퇴직급여보장법」상 퇴직급여 청산규정(제9조, 제17조 제2항 및 제3항, 제20조 제5항, 제25조 제3항) 등과 이하에서 살펴보는 임금체불에 관한 법제도들 역시 임금지급에 대한 사업주의 의무들을 규정하고 있으므로, 이에 위반하는 경우 임금체불의 범주에 포함될 수 있다.
- 3) 예컨대 「근로기준법」 제43조의 임금지급 원칙에 대한 위반에 관해서는 ‘3년 이하의 징역 또는 2,000만 원 이하의 벌금(「근로기준법」 제109조)’에 처하도록 하고 있다.

그러나 이러한 제도적 엄격성과 별도로 현실에서의 임금체불 문제는 상당히 심각하게 나타나고 있다. 고용노동부의 ‘2016년 임금체불 현황’을 살펴보면, 지난 해 전국에서 임금체불 근로자 수는 325,000여 명, 체불임금 액수는 1조 4,286원에 이르는 것으로 나타나고 있다. 그러나 이러한 현황도 체불임금 진정 및 구제 등 공식적 체불임금에 국한되는 것으로, 근로관계가 지속되면서 체불임금에 대한 신고 등을 하는 것이 예외적이라는 점을 생각한다면, 노동현실에서 임금체불은 만연화되어 있다고 평가하는 것도 무리는 아닐 것이다.

이하에서는 우리나라 임금체불의 현황 및 특성을 바탕으로 기존에 제시되었던 임금체불 대책들을 검토해보고, 향후 임금체불에 대한 예방 및 구제하기 위한 체계적 대안을 모색해 보도록 한다.

II. 임금체불의 현황과 특성

현행 임금체불의 현황 파악은 주로 체불신고 또는 체당금 신청을 중심으로 분석한 고용노동부의 임금체불 현황에 바탕을 두고 있다. 이 현황에서는 임금체불 규모, 원인에 대한 추계와 함께 업종과 사업장 규모에 따른 임금체불 현황 등이 파악되고 있다. 고용노동부의 ‘2016년 임금체불 현황’에 나타난 통계들을 살펴보면 다음과 같다.

우선 임금체불 규모를 살펴보면, 우리나라의 임금체불은 최근 5년간 증가세를 나타내고 있다. 특히 최근 임금체불 규모의 급격한 상승은 조선업의 구조조정과 함께 제조업 및 건설업의 불황을 반영하는 것으로 볼 수 있다.

〈표 1〉 임금체불 현황

	신고건수	근로자 수	금 액
2011	193,536	278,494	10,874
2012	186,624	284,755	11,772
2013	181,182	266,508	11,930
2014	195,783	292,558	13,195
2015	204,329	295,677	12,993
2016	217,530	325,430	14,286

자료: 고용노동부 홈페이지(2017. 2. 10), 임금체불 현황(2016년 말 기준)

다음으로 임금체불 사유를 살펴보면, 일시적 경영악화(57%), 사업장 도산 및 폐업(15.5%),

사실관계 다툼(8.3%), 노사간 감정다툼(4.1%), 법해석 다툼(3.3%) 순으로 나타나고 있다. 업종별 임금체불 현황은 2015년 기준으로 제조업(36.6%), 건설업(19.1%), 도소매 및 음식숙박업(13.4%) 순으로 나타났는데, 전통적인 임금체불 업종으로 인식되는 제조업과 건설업 이외에도 최근 도소매 및 음식숙박업의 비중이 증가하고 있다는 점은 주목할 만한 현상이다. 마지막으로 기업 규모에 따른 임금체불 현황을 살펴보면, 300인 이상 사업장의 체불이 큰 폭으로 감소하였으나 5인 이하 및 30~99인 사업장에서 증가하고 있는 것으로 나타났다. 특히 30인 미만 사업장의 임금체불은 2005년부터 2014년 사이에 평균 7,240억 원(65%), 2014년에만 9,026억 원(68%)으로 나타났다. 체불신고건수에서도 2006년부터 2014년 사이에 평균 14.6만 건수로 83%이고 2014년에만 16.4만 건수로 84%를 차지하였다.

이상의 점들을 살펴보면, ① 임금체불은 지속적으로 증가하고 있다는 점, ② 임금체불의 사유는 경영악화 또는 도산(폐업)이 가장 큰 문제라는 점, ③ 제조업 및 건설업의 임금체불 문제가 심각하며, 주로 30인 미만의 소규모 사업장에서 문제된다는 점을 알 수 있다. 다만 이러한 임금체불 현황은 체불 신고 또는 체당금 신청을 바탕으로 한 것으로 ㉠ 재직근로자의 체불임금을 파악하는데 한계가 있으며, ㉡ 체불 원인 역시 신고 및 신청처리 결과를 중심으로 분류할 뿐 체불임금이 발생하는 전반적인 원인에 대한 인식을 반영하지 못하고, ㉢ 개괄적인 현황만으로는 개별 체불임금 예방 및 구제 제도들의 실효성을 파악하기 어렵다는 점 등이 한계로 지적될 수 있다.

Ⅲ. 임금체불에 대한 제도적 개선논의

1. 임금체불에 관한 법제도

「근로기준법」상 임금체불에 관한 제도는 임금원칙(제43조)에 대한 벌칙 적용 이외에도 ① 지연이자제도(제37조), ② 임금채권 우선변제(제38조), ③ 체불사업주 명단공개(제43조의2), ④ 종합신용정보집중기관에 대한 임금체불자료 제공(제43조의3), ⑤ 건설업에서의 임금지급 연대책임(제44조의2), ⑥ 건설업 공사도급에 있어서의 임금에 관한 특례(제44조의3), ⑦ 임금대장 작성 의무(제48조) 등 다양하다. 이들 제도들에서는 임금에 대한 생활보장적 성격(지연이자, 우선변제 등), 체불사업주에 대한 제재(벌칙규정, 명단공개, 임금체불 자료제공, 임금관리(대장작성의무), 산업구조적 측면(임금 연대책임, 산업별 접근(건설업 공사도급 특례) 등 다양한 방식이 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 임금체불에 대한 제도들의 다양성은 임금체불이 단순한

처벌만으로는 방지되기 어렵다는 점에 근거한 것이다. 특히 최근에는 원하청 관계에서 중소기업들이 원청의 영향(대금지급 연기 등)에 의한 임금체불을 방지하기 위한 방안들, 예컨대 「하도급거래 공정화에 관한 법률」상 지급보증제와 같은 방식을 통하여 간접적으로 임금체불을 방지하기 위한 수단들도 활용되고 있다. 다만 이처럼 다양한 제도들에도 불구하고, 임금체불에 대한 대부분의 법제도들이 ‘사업주의 의무’ 또는 ‘사업주의 책임’을 규정함에 그치고 있어서 결국 이에 대한 감시와 감독을 하여야 하는 행정상의 부담은 여전히 존재한다.

이러한 방안들과 별도로, 일단 발생한 ‘체불임금’에 관한 해결을 위한 주요한 수단으로는 체당금제도가 있다. 체당금제도는 임금채권보장기금을 통하여 일정 범위의 체불임금을 기금에서 직접 지불하여 근로자의 생활안정을 도모하고자 하는 취지에서 마련되었다. IMF 이후 도입된 체당금제도는 초기 최종 3월분의 임금과 최종 3년간의 퇴직금만을 지급범위로 규정하였으나, 점차 3개월간의 휴업수당(2001년 1월 1일 개정), 소액체당금 지급(2015년 7월 1일 개정) 등 체당금 지급범위를 확대해 나가고 있다. 다만 이러한 확대과정에서 ① 복잡한 절차적 규정, ② 요건의 명확성 결여, ③ 지급의 장기화 등 세부적인 문제는 물론, 임금체불을 해결하기 위한 기본적 제도로서 「임금채권보장법」의 전체적인 방향성과 법적 체계에 대한 문제가 지속적으로 제기되고 있다.

2. 임금체불에 관한 제도적 개선논의

임금체불 문제를 해결하기 위한 제도적 논의들은 지속적으로 제기되어 왔다. 우선 임금체불 예방제도라고 하면 가장 크게 논의되어 왔던 것이 임금체불 위반에 대한 제재방안이다. 효과적인 제재방식을 도입하여 사용자에 대한 임금체불을 예방하는 방식은 노동계를 중심으로 체불임금 해결을 위한 가장 큰 제도적 대안으로 제시되어 왔다.

이상의 제도적 대안들은 현재 일부 시행 및 검토가 이루어지고 있는데, ① 근로감독관의 증원을 통하여 체불임금 신고를 보다 효율적으로 관리하고 근로감독관을 통한 사업장 지도감독의 범위를 확대하는 방안, ② 사법처리 단계에서의 임금체불죄 적용 강화,⁴⁾ ③ 체불 사업주의 경제적 부담 강화 방안, ④ 체당금 지원제도의 확대 등은 그 구체적인 실현 방안이 논의되고

4) 우선 법원은 2016년 7월부터 임금 사건에 대한 양형기준을 강화하여 ‘1억 원 이상의 임금체불 시 징역 8개월 ~ 1년 6개월 선고’하도록 하는 한편, 재산 은닉 등 그 가벌성이 높은 경우에는 ‘1년 2개월 ~ 2년 6개월’을 선고하도록 하고 있다. 또한 이러한 양형기준 강화에 대응하여 검찰에서도 2017년 3월부터 상습체불 사업주에 대한 처리 기준을 강화하고 있는데, 이른바 ‘임금체불 삼진아웃제’를 통하여 5년 이내에 벌금 이상 동종 전력이 2회 이상이거나 집행유예 기간 중 재범하면 반드시 기소 처분을 통하여 재판에서 그 유무죄를 판단하도록 하도록 하고, 삼진아웃에도 해당하고 체불액이 1억 원 이상인 경우에는 구속 수사를 원칙으로 하고 있다.

있는 단계로서 이들은 빠른 시일 내에 체불임금에 대한 제도로써 자리잡을 것으로 예상된다. 다만 이러한 정책적 대안들이 도입된다 하더라도 임금체불에 대한 근본적 대책이 되기에는 미흡할 것으로 예상된다. 이들 대안들이 기존의 틀(사업주의 제재의 강화 및 실효성 확보)의 연장선에서 논의되었기 때문에 기존의 사업 및 노사 관행으로 비롯한 임금체불의 구조를 바꾸는 데는 한계가 있기 때문이다.

<표 2> 임금체불 예방 및 개선을 위한 제도적 논의 요약

	내 용
사전예방적 기능 강화	- 근로감독 확대 및 근로감독관 증원 - 체불임금 청구 및 이행확보 등을 위한 법률 지원 - 근로감독 결과 공표 및 체불사업주 명단공개 요건 완화
체불 피해근로자 지원 강화	- 퇴직근로자에게만 지급되는 체불임금에 대한 지연이자(연 20%)를 재직근로자에게 적용 - 체불 피해근로자가 체불임금 외에 동일한 금액(100%) 부가금을 지급받을 수 있도록 부가금제도 도입 - 임금채권의 소멸시효(3년 → 5년) 연장 - 일정소득 미만 근로자에 대한 긴급지원
사업주에 대한 제재 강화	- 임금청산계획서 제출 의무화 - 체불임금 채권의 대위변제 및 사용자에 대한 구상권 행사 - 지연이자제 대상 확대 및 활성화 - 고액·상습 체불사업주에 대한 반의사불벌죄 적용 제외 등 처벌 강화 - 사용자의 은행계좌 압류 및 이행명령 강화
체불임금 해결 시스템의 합리화	- 체당금제도 확대 - 사업주 용자지원제도 확대 - 무료법률구조지원 실질화
체불임금 해결 기관의 설치	- (가칭)임금지급보장기구에 의한 체불임금 지급 확보 - (가칭)근로감독청 신설 및 노동검사 파견

Ⅳ. 임금체불의 구조적 문제를 해결하기 위한 대안

1. 하도급 구조와 임금체불

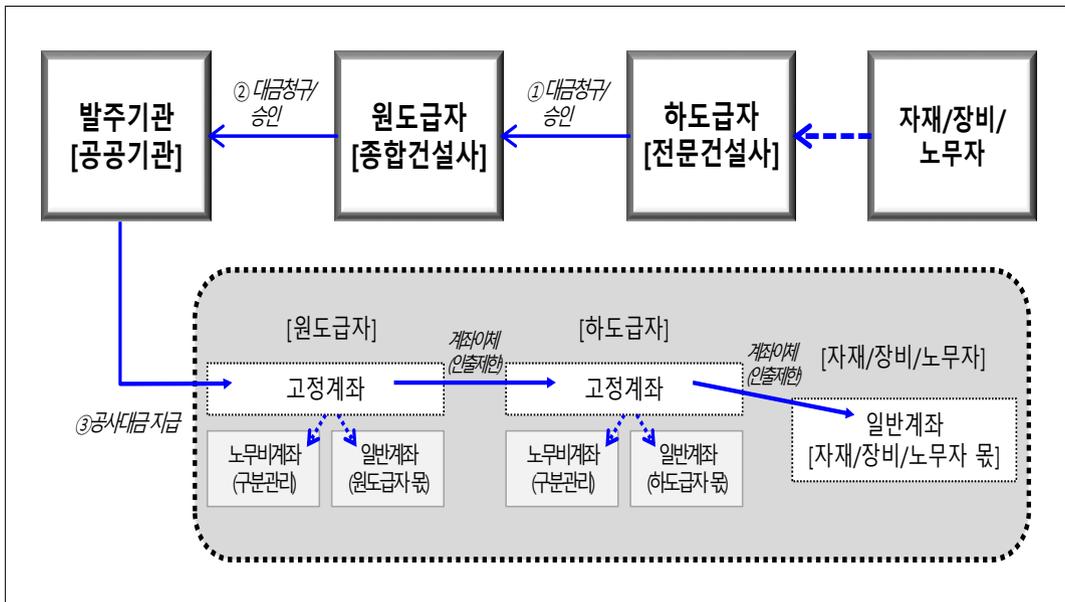
건설업과 제조업은 전통적으로 임금체불의 발생빈도가 높다. 이러한 점들을 감안하여 최근의 제도적 대안에서도 산업별 접근법을 취하는 경향이 나타나고 있다. 또한 임금체불의 사업 규모를 감안하여 보면, 건설업과 제조업의 임금체불은 다단계의 하도급 구조와 연관이 깊다고

볼 수 있다. 주로 30인 미만 사업장에서의 임금체불이 대다수(금액대비 70%, 신고대비 85%)인 점에 주목한다면, 건설업이나 제조업에 있어서 하도급 구조의 하위에 위치하고 있는 사업장들이 구조적으로 가장 큰 임금체불 위험에 노출되어 있다. 이러한 구조적 문제를 해결하기 위한 법률로서 「건설산업기본법」, 「하도급거래 공정화에 관한 법률」 등을 통한 ‘하도급대금 지급의 무 명확화’, 더 나아가 ‘하도급대금 지급보증제’ 등을 실시하고 있다. 다만 이러한 제도들이 현실에서는 크게 활용되지 못하는 경우가 있는데, 예컨대 지급보증제의 경우, 모든 원하청 관계에서의 지급보증이 이루어지지 않는 경우에는 그 실효성이 높지 않으며, 공사대금이 지급된 이후 사업주가 임금체불을 하는 것을 자동적으로 방지하는 것은 아니라는 점 등을 이유로 직접적인 임금체불 대응방안이라고 하기에는 부족하다. 또한 공사대금 체불업체에 대한 공공 입찰제한 등의 제재조치는 일부 대규모 공사에 그치고 있으므로 실질적인 감시와 제재가 이루어지지 않아 영세사업장의 피해를 막기에는 한계가 있다.

2. 관리시스템을 통한 임금우선 지불체계 확립

최근 대형 건설사업을 시행하는 공기업 및 지방자치단체를 중심으로, 공사대금관리시스템을 구축하고 이를 통하여 모든 원청·하청업체의 자금체계를 통제하는 시스템, 일명 ‘공공부문 공사대금관리시스템’을 도입하고 시범운영하는 사례가 나타나고 있다. 이 시스템에서는 발주

[그림 1] 공사대금지급 관리시스템(일명 ‘하도급지킴이’)



자가 원청 및 하청업체는 물론, 발주와 관련된 최하위 자재/장비/노무자의 대금 지급에 관해서도 모두 전산으로 관리하는 구조를 구축한 후, 이를 지속적으로 관리하여 용도에 맞는 공사대금 활용을 계약의 종료 시까지 운영하고자 한다. 이를 통하여 한 업체의 자금난이 연쇄적인 악영향을 발생시키는 것을 방지하고, 특히 원청의 위험이 하청에까지 전이되는 것을 막고자 하는데 그 의의가 있다.

이처럼 대금을 온라인을 통해 청구·지급하고 발주자가 실시간 모니터링을 하는 시스템은 발주자가 직접 하도급업체 근로자에게 임금 지급하는 효과를 발생시킨다. 그러므로 원청에 대한 연대책임 내지 공동책임 넘어서는 직접책임을 부담하는 것이라고 볼 수 있다. 다만 이러한 시스템에 대해서는 발주처(원청)가 기업자금 흐름을 전반적으로 관리하는 것으로 볼 수 있으며, ‘사적 자치의 원칙’에 대한 과도한 침해라는 반론도 제기되고 있다.⁵⁾ 하지만 이러한 논란들은 법적 문제(위헌적 요소)에 따른 것이라기보다는 ‘임금 우선적 사업운영’이 익숙하지 않은 영세사업체의 고질적인 문제점에 따른 것으로 보이며, 오히려 ‘적법한 자금운영’을 촉진할 수 있다는 점에서 민간 영역으로의 확대(원하청 구조가 유사한 제조업 등 포함)가 이루어질 필요가 있다. 다만 이러한 제도의 운영에서 체불관리 주무부서인 고용노동부 등 주무부처가 내부 행정시스템과 자동 연동되어 실질적인 체불관리 기능을 완비할 수 있는 방안이 모색되어야 할 것이다.

V. 맺음말

기본적 근로조건인 임금과 근로시간에 있어서 임금체불은 장시간근로와 함께 대표적인 ‘적폐(積弊)’로 나타나고 있다. 다른 적폐들과 마찬가지로 임금체불은 관행이라는 미명하에서

5) 대한건설협회, 대한전문건설협회, 한국주택협회, 대한주택건설협회, 대한기계설비건설협회 등 5개 건설·주택관련 단체는 공동명의로 2016년 6월 7일 국토교통부에 공사대금 지급시스템 강제적용 철회를 요청하는 탄원서를 제출했다. 관련업계에 따르면, 국토교통부는 일부 공공공사에 적용하던 공사대금 지급관리시스템을 이달 중 확대할 계획으로 알려졌다. 이 시스템은 하도급·자재 등 대금지급을 온라인으로 지급·확인해 상시 모니터링하는 것이다. 국토교통부는 하도급대금과 2차 협력자 대금 체불문제를 근절하기 위해 이 시스템을 적용 확대하는 것을 추진하고 있다. 건설·주택 단체들은 탄원서에서 “건설업계 부담과 건설현장 비효율성에도 국토교통부가 공사대금 지급관리시스템을 무리하게 확대 적용하는 것은 ‘기업하기 좋은 환경’을 마련하고자 하는 정부정책에 역행하는 행위”라고 호소했다. 5개 단체는 또 정부 시스템을 이용해 대금을 지급토록 강제하는 것은 사적자치를 지나치게 침해한다고 지적했다. 정부가 정책 목표를 위해 개별기업 자금운동을 모두 들여다보겠다는 것도 문제로 꼽았다. 건설협회 관계자는 “시스템에 포함된 인출제한 기능까지 더할 경우, 자금 유동성에 문제가 발생해 정상 기업까지도 흑자도산할 수 있다”는 입장을 표명하여 왔다. (<http://www.iheri.com/support.php?s1=05&crud=r&contentId=1666>) (접속일 : 2017.7.3)

오랫동안 쌓인 폐단으로 인한 결과물로 단편적인 제도적 개선으로 이를 해결하는데 한계가 있다.

앞서 제시한 방안 이외에도 체불임금에 대한 징벌적 손해배상이나 부가금 도입, 임금지급보장기구를 통한 임금분쟁과 임금체불의 이원적 접근,⁶⁾ 근로감독청 신설 및 노동검사를 통한 형사처벌 강화 등은 현행 체불임금 해결시스템의 연장선이 아닌 새로운 시도들이라고 할 수 있다. 이러한 방안들의 실현가능성 및 기존 제도와의 조화에 대한 비판이 없는 것은 아니다. 그러나 이미 임금체불에 대한 지속적인 노력이 결과를 맺지 못하였으며 임금체불의 구조적인 문제들이 심화되고 있다는 점을 감안한다면, 기존 체불임금 해결시스템의 부분적 개선 및 보완을 넘어서는 근본적인 접근법이 이루어져야 할 것이다. 

[참고문헌]

고용노동부(2017), 「고용노동부 2017 업무계획」.

_____ (2017), 「고용노동부 임금체불 사업주 명단공개 신용제재」.

김근주(2017), 「체불임금 시스템의 정책적 검토사항」, 『새 정부의 과제, 임금체불 해결방안 모색을 위한 토론회 자료집』, 더불어민주당 정책위원회.

김근주·김명수·오승규·황수옥(2016), 『체불임금 해결시스템의 국제비교 연구』, 한국노동연구원.

박근후(2016), 『임금채권보장제도 확대방안 연구』, 고용노동부.

엄주천(2014), 「건설하도급에서의 근로자 임금 보호제도」, 『노동법논총』 제31집, 한국비교노동법학회.

이승욱(2016), 『임금체불 행정시스템 개편방안 연구』, 고용노동부.

이종수(2017), 「임금체불 해소와 권리구제를 위한 정책과제」, 『이슈페이퍼』 제4호, 한국노동사회연구소.

최재혁(2015), 「최저임금·임금체불 관련 근로감독 실태」, 『최저임금 준수·임금체불 근절을 위한 제도개선 토론회 자료집』, 최저임금연대.

6) 이 방안은 임금체불의 유형과 원인에 대한 차이를 감안하여, 유형별 임금체불 행정처리시스템을 설계함으로써 효과적인 임금체불을 위한 기본적 행정조직을 구축하고자 하는데 그 의의가 있다.